

CHAPITRE 5

L'ORGANISATION INTERNATIONALE EN TANT QU'ACTEUR DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

5.1. L'HISTOIRE DE LA NAISSANCE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Si l'État est l'acteur le plus ancien sur la scène du droit international et des rapports internationaux, la deuxième moitié du XIX^e siècle a connu l'apparition d'un nouvel acteur : l'organisation internationale intergouvernementale. La révolution industrielle avait généré des progrès d'une grande ampleur sur les plans industriel, économique, technologique et scientifique. De nouvelles inventions ont été mises au point qui nécessitaient quelque forme de coopération internationale. L'histoire du télégraphe illustre parfaitement ce phénomène. Dans les années 1830 *Samuel Morse* a élaboré le premier télégraphe électrique, avec pour but essentiel de permettre la transmission des signaux à longue distance. À cet effet, il a inventé un simple langage (le code Morse) ainsi qu'une machine peu onéreuse à fabriquer et facile à monter. Les années 1840 ont marqué le début de l'installation des premières lignes télégraphiques et de la construction d'un réseau de télégraphie aux États-Unis et en Europe. Cela a révolutionné la transmission de messages, laquelle n'avait pas eu jusqu'alors, pendant des siècles, de moyen plus rapide que celui du courrier à cheval. L'invention a été suivie en 1850 par la mise en place du premier câble sous-marin, et ce entre l'Angleterre et la France dans la Manche. Le premier câble transatlantique reliant l'Amérique du Nord avec l'Europe fut posé en 1858. Malgré tout cela, l'application de cette technologie au niveau mondial était freinée par des problèmes comme le fait que la transmission de messages était stoppée à chaque frontière d'État pour permettre par la suite la traduction du message en utilisant le système de l'État qui allait prendre le relais. Pour simplifier ce procédé, les représentants de vingt pays se sont réunis à Paris en 1865 afin de créer l'Union télégraphique internationale. Ce fut en effet **la première organisation internationale**. Elle était basée à Berne, en Suisse, et au début elle ne comptait que trois employés. La toute première mission de l'organisation fut la normalisation du réseau international de télégraphie, suivie sous peu par de nouvelles inventions dans le domaine des communications, telles que par exemple la formulation des règles internationales téléphoniques en 1885, ou la radiotéléphonie dès les années 1890. L'Union télégraphique internationale modifia son nom en 1934 en Union internationale des télécommunications (l'UIT), celle-ci étant actuellement responsable des systèmes d'information et de communication que des systèmes de navigation par satellite, les ondes hertziennes, l'Internet, le GPS, la 3G etc.¹

Modélées sur l'Union télégraphique internationale, une douzaine **d'organisations internationales à vocation administrative** ont été créées par les États au tournant du XIX^e siècle au XX^e siècle, notamment : l'Union postale universelle (1870), le Bureau international des poids et mesures (1870), l'Organisation météorologique internationale (1870), l'Institut international de statistique (1885), l'Office international d'Hygiène publique (1903), et l'Institut international d'agriculture (1905). Le personnel de ces organisations était composé d'experts aussi bien que de délégués de gouvernements, qui ont tous contribué à des actes d'unification et de normalisation internationaux d'une grande envergure pour la vie quotidienne comme par exemple le Système International d'Unités (SI), le temps moyen de Greenwich, les réseaux postaux mondiaux et les codes postaux.

¹ Site Internet d'UIT www.itu.int

L'établissement de ces organisations ne posait pas de grands problèmes, car il était relativement facile de reconnaître l'intérêt commun des États, sans empiètement sur les enjeux de pouvoir ou de sécurité nationale. Toutefois, au cours du XIX^e siècle il y a eu plusieurs propositions de mettre sur pied des organisations internationales qui, plutôt que d'être consacrées à une mission spécialisée, auraient disposé d'une compétence plus générale. *Simón Bolívar* lança déjà en 1826 l'idée de la Ligue des républiques américaines, qui, selon sa proposition, aurait été chargée de la défense mutuelle, de l'assistance militaire et de la coopération économique. Ces projets n'aboutirent à rien à ce moment-là, mais en 1890 naquit la première entité de coopération régionale, dotée d'une compétence générale : l'Union Internationale des Républiques Panaméricaines. Cette organisation est l'antécédent de l'une des plus grandes organisations internationales régionales fonctionnant encore aujourd'hui, qui est l'Organisation des États Américains (l'OEA).

Ce fut la Première Guerre Mondiale qui créa un tournant dans l'attitude des États, qui établirent la Société des Nations (1919-1940), dont le but était d'unifier tous les États du monde. Bien que jamais vraiment universelle quant à ses adhérents, la Société des Nations fut quand même une expérience historique. Après avoir tiré les leçons des erreurs de cette organisation, l'ONU formée à la suite de la Seconde Guerre, est parvenue à atteindre cette universalité.

Après 1945 on voit **proliférer** les organisations internationales. D'une part, surgissaient les organisations rassemblant des membres à l'échelle universelle mais disposant d'une compétence spéciale limitée (telles que l'Organisation mondiale de la santé, l'OMS, ou bien l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, l'UNESCO), d'autre part sont nées les organisations à l'échelle régionale, mais d'une compétence générale (telles que l'Organisation des États américains mentionnée ci-dessus, ou encore la Ligue arabe, ou l'Union africaine, ou bien l'Union européenne). Au total, il en existe une cinquantaine, auxquelles s'ajoutent quelques milliers d'organisations internationales intergouvernementales dont les membres ne comptent que quelques États et qui n'assument que de fonctions spécialisées. Dans cette catégorie les entités les plus connues sont : l'OTAN, la coopération militaire des États nord-américains et européens, ou l'OPEP, l'Organisation des pays exportateurs du pétrole ; existent aussi des organisations moins connues comme l'Organisation internationale du cacao, regroupant quelque 40 États, œuvrant pour la réglementation relative à la production et au commerce du cacao.

5.2. LA DÉFINITION DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE

Dans la littérature hongroise, la **définition** généralement reconnue pour préciser ce qui constitue **l'organisation internationale** est celle élaborée par *Árpád Prandler* : « *L'organisation internationale est une forme de coopération entre États qui se crée par un traité international conclu entre au moins deux ou trois États, est dotée d'un appareil permanent, c'est-à-dire dispose au moins d'un, mais plutôt de plusieurs organes permanents, et en vertu de sa charte constitutive possède la personnalité juridique internationale.* »²

Les composants de la notion d'organisation internationale :

- coopération interétatique
- création par traité international
- appareil d'organes permanent
- personnalité juridique internationale

² BLAHÓ–PRANDLER 2005, 60.

En analysant chacun des éléments de la définition de l'organisation internationale, il faut souligner ce qui suit :

- l'organisation internationale est créée par des États, elle est donc souvent appelée organisation internationale interétatique ou intergouvernementale (l'OI) (en anglais *inter-governmental organization*, IGO) ; c'est sur cette base que l'on peut la distinguer de l'organisation non gouvernementale (l'ONG) (en anglais *non-governmental organization*, NGO)
- les États créent l'organisation par traité international, l'acte constitutif étant un traité international multilatéral conclu conformément aux règles pertinentes du droit international, dont les désignations typiques sont : charte constitutive, statut, traité, constitution
- l'organisation internationale est dotée d'un appareil permanent d'organes, elle dispose donc au moins d'un, mais plutôt de plusieurs organes qui remplissent leurs fonctions d'une manière continue
- l'organisation internationale possède la personnalité juridique internationale qui lui est accordée par les États la créant (statut de sujet dérivé), qui ne couvre pourtant que les domaines dans lesquels elle est autorisée à agir par les États la créant (personnalité spécialisée), et sa personnalité juridique ne sera valable que vis-à-vis des acteurs internationaux qui la reconnaissent (personnalité subjective).

5.3. LA CLASSIFICATION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Les organisations internationales peuvent être classifiées selon plusieurs critères, dont trois semblent être vraiment fondamentaux : le nombre de leurs membres, les compétences attribuées et les conditions de l'admission.

En ce qui concerne le **nombre de membres**, la question fondamentale est de savoir si le but est de rassembler seulement quelques États ou bien de regrouper l'ensemble des États du monde. L'organisation qui vise à regrouper l'ensemble des États du monde est nommée organisation universelle. Cette désignation est à appliquer même si l'organisation n'a pas encore atteint le but d'universalité, si celui-ci fut proclamé dans son acte constitutif et si elle est en train de le réaliser. Un exemple est l'Organisation mondiale du commerce (l'OMC), qui compte 164 États membres (données valables l'été 2018). À présent, il y a 193 pays généralement reconnus dans le monde, ce qui correspond au nombre des États membres de l'ONU. Il existe quand même des États dont la reconnaissance n'est pas générale, c'est le cas par exemple du Kosovo ou de la Palestine. Ne figurant pas parmi les États membres de l'ONU, le Kosovo est pourtant membre de quelques institutions spécialisées, telles le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale, ce qui fait que ces derniers peuvent compter plus d'États membres que l'ONU.

Nonobstant, la grande majorité des organisations ne se forment pas avec pour but de devenir universelle, visant plutôt à rassembler un nombre inférieur d'États membres, ne se concentrant que sur un groupe d'États bien délimité. De telles organisations sont nommées organisation particulariste (ou partielle). Un spécimen relevant de cette catégorie est l'OCDE, l'Organisation de coopération et de développement économiques, qui rassemble 36 États membres à travers le monde. Si, au sein d'une organisation particulariste il est exigé que tous les membres doivent appartenir à un territoire géographique particulier, il s'agit alors d'une organisation régionale. On peut citer comme exemples le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne, dont seuls les États européens sont autorisés à devenir membres, ou bien l'Union africaine, qui est réservée aux États africains.

Quant à la classification selon les **compétences attribuées**, on distingue également deux sous-ensembles principaux. Les organisations à compétences générales exercent leurs activités dans tous les domaines de la vie, c'est-à-dire qu'elles possèdent des compétences politiques, économiques, sociales et militaires. Appartiennent à cette catégorie l'ONU et les grandes entités de coopération régionale telles que l'Union européenne, l'Union africaine et l'Organisation des États américains.

L'organisation internationale qui n'assume pas les quatre compétences mentionnées ci-dessus est qualifiée d'organisation à compétence spécialisée. Par exemple, l'OTAN n'est dotée que de compétences politiques et militaires, l'OCDE, pour sa part, ne s'occupe que d'affaires politiques, économiques et sociales, alors que l'OMS ne se concentre que sur les aspects politiques et sociaux, et le FMI s'engage dans le domaines politiques et économiques.

Pour classer les organisations selon les **conditions de l'admission**, il faut examiner les conditions dans lesquelles un État est éligible à adhérer à l'organisation. Lorsqu'une organisation ne précise pas les conditions à cet égard, elle peut être qualifiée en tant qu'organisation ouverte. Dans ce cas-là il suffit à l'État de soumettre sa candidature pour être admis comme membre. Appartenant à cette catégorie, l'ONU admet tous les États qui présente leur candidature, bien que sa charte constitutive déclare que seuls les États « pacifiques » peuvent la joindre. Lorsqu'une organisation subordonne l'admission à certaines conditions à remplir, elle est classifiée comme semi-ouverte ou semi-fermée. De nouveaux États peuvent être admis par une telle organisation sous condition qu'ils remplissent les critères préalables. Ces critères peuvent comprendre des facteurs objectifs tels que la situation géographique de l'État concerné (par exemple au sein du Conseil de l'Europe), ou son niveau de développement économique (par exemple au sein de l'OCDE), mais il existent aussi des facteurs subjectifs tels que l'ennemi commun (ce fut le cas de l'OTAN lors de sa formation), ou bien l'identité culturelle (ce fut le cas du Conseil de l'Europe).

5.4. LES CARACTÉRISTIQUES DU FONCTIONNEMENT INTERNE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

L'organisation internationale est créée par des États afin de promouvoir leurs propres intérêts, mais il peut être utile aux autres États, non-membres, d'observer les travaux de l'organisation ou bien d'y participer à titre consultatif. Il s'ensuit que de nombreuses organisations ont non seulement des États **membres** permanents, mais aussi des participants en qualité d'observateur. Initialement le statut d'État fondateur aussi bien que celui d'État membre furent réservés aux États seuls, mais avec le temps fut accepté chez certaines organisations d'accueillir non seulement des États mais également des organisations internationales comme membre permanent (notons le cas de l'UE au sein de l'Organisation internationale du sucre) ou bien comme membre en qualité d'observateur (par exemple l'UE dans l'Organisation des États américains).

L'un des composants de la définition d'organisation internationale est, comme il est indiqué ci-dessus, qu'elle possède un ou plutôt plusieurs **organes**. Pour atteindre ses objectifs et pour exercer les activités qui lui sont attribuées, l'organisation internationale doit disposer de ses propres organes qui fonctionnent d'une manière permanente. C'est un trait marquant qui la distingue de divers groupes internationaux, sachant que l'organisation internationale est dotée d'un appareil d'organes à caractère permanent, ceux-ci ayant leurs propres sièges à un ou plusieurs endroits. En revanche, les groupements divers tels que le Groupe de Visegrád ou le G8 (Groupe des huit) ne disposent pas de siège permanent ni de structure d'institutions permanentes.

Malgré les différences importantes en termes de structure entre les organisations internationales, elles partagent certaines caractéristiques. Chez la plupart des organisations on peut identifier trois types d'organe principaux :

- l'organe plénier délibérateur, dans lequel tous les États membres sont représentés,
- l'organe exécutif, qui fonctionne d'une manière continue et ne réunit qu'un nombre limité de membres, donc non plénier, mais restreint,
- le secrétariat, qui se charge de la gestion des affaires administratives et souvent aussi de la représentation de l'organisation.

S'ajoutent souvent à ces organes des organes consultatifs (soit pléniers, soit restreints), ainsi que des organes délibérateurs et décisionnaires partiels, ou encore une cours (instance judiciaires) ou bien une banque.

Au sein de l'**organe plénier délibérateur**, chaque État membre est représenté, et en général chaque État membre dispose d'une voix. C'est ainsi que fonctionne l'Assemblée générale de l'ONU, où les 193 États membres disposent chacun d'une voix égale, quelles que soient leur importance géographique, la taille de leur population ou leur puissance économique. La désignation typique de cet organe peut être assemblée générale, conférence ou conseil. Traditionnellement c'est l'organe plénier délibérateur qui détermine les devoirs particuliers de l'organisation ainsi que son budget, et qui décide de l'admission ou de l'exclusion des États membres, et en tout état de cause, il peut s'occuper de tout ce qui est mentionné dans l'acte constitutif de l'organisation. En dépit de son statut d'organe délibérateur principal, représentant tous les États membres, il adopte des résolutions qui ont en règle générale le statut de recommandation, sans effet contraignant pour les États membres.³ L'adoption des résolutions au sein de ces organes se fait le plus souvent à la majorité simple ou à la majorité qualifiée, mais l'exigence de l'unanimité peut également être introduite, surtout au sein d'une organisation plus petite ou en cas d'une question prioritaire.

L'**organe exécutif** est responsable de la gestion des affaires administratives courantes de l'organisation. L'organe plénier délibérateur compte en règle générale beaucoup plus de membres, qui assurent la représentation des États membres à un plus haut niveau, cette structure ayant en même temps une tendance à une démarche ralentie, car jamais rassemblée de façon permanente. C'est la raison pour laquelle il faut instituer, à côté de cet organe, un organe qui soit capable de s'occuper des affaires courantes et prendre des décisions rapidement. Les devoirs qui incombent à l'organe exécutif constituent le plus souvent un mélange de tâches d'exécution et de gestion. Le nom que porte un tel organe peut être, entre autres, conseil, comité ou conseil des gouverneurs. Au sein de l'ONU l'organe exécutif est le Conseil de sécurité, au sein de l'Union européenne, c'est la Commission européenne.

Le **secrétariat** est l'organe à l'intérieur de l'organisation à qui incombent les devoirs administratifs ou gestionnaires. En général c'est le secrétariat qui est responsable des travaux préparatoires liés aux réunions des autres organes et qui s'occupe des tâches administratives relatives au travail des autres organes. En plus du travail administratif, ces organes souvent préparent et mettent à jour des documents justificatifs, collectent des données, dressent des analyses, et ce afin d'assister les autres organes dans leur travail. La personne à la tête du secrétariat, généralement dénommée secrétaire général, est autorisé à représenter l'organisation. À la tête de l'ONU le poste de Secrétaire général est revenu à *Antonio Guterres*, homme d'État portugais.

Les États fondateurs d'une organisation peuvent convenir d'établir pratiquement n'importe quel autre organe en plus des trois organes principaux typiquement présents. Il y a plusieurs organisations qui comportent une instance judiciaire propre, ainsi l'ONU a créé la Cour internationale de justice en cette qualité, alors que le Conseil de l'Europe a institué la Cour européenne des droits de l'homme. Plusieurs organisations, pour leur part, se dotent d'organes financiers, comme l'a fait l'UE en établissant la Banque centrale européenne et la Cour des comptes européenne. De même, les organisations peuvent créer des organes à caractère parlementaire et consultatif, qui regrouperont des membres délégués par chacun des parlements des États membres. Notons l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ou bien le Parlement panafricain au sein de l'Union africaine.

Pour gérer ses affaires courantes, l'organisation internationale a besoin d'un siège. À cet effet l'organisation conclut un accord, nommé **accord de siège**, avec l'État qui l'accueillera sur son territoire.

³ Voir : HARS 2018a.

L'État d'accueil n'est pas obligé d'adhérer à l'organisation dont il va accueillir le siège, l'essentiel est qu'il s'engage, aux termes de l'accord de siège, à garantir à l'organisation les privilèges et immunités diplomatiques (tels qu'il les accorderait à une ambassade). Ainsi, par exemple la Suisse non membre de l'ONU jusqu'en 2002, a accueilli depuis 1946 certains organes de l'ONU à Genève. De même, l'Autriche qui n'est pas membre de l'OPEP, accueille à Vienne le siège de cette organisation.

L'organisation elle-même ainsi que ses fonctionnaires ou agents jouissent des **privilèges et immunités** pareils à ceux octroyés aux missions diplomatiques, ses fonctionnaires étant souvent appelés « fonctionnaires internationaux ». Ces droits comprennent, entre autres, l'immunité de la juridiction pénale, civile et administrative de l'État d'accueil, l'exemption fiscale et de droits de douane, aussi bien que l'inviolabilité des documents, des bâtiments et des véhicules.⁴

5.5. LA PORTÉE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

L'aperçu de l'histoire de l'évolution des organisations internationales a révélé que la naissance des premières organisations internationales a été inspirée par le progrès scientifique et technologique. Cela ne s'explique pourtant pas le flux postérieur de nouvelles entités de coopération au niveau économique, militaire, politique ou autre.

Prenant la littérature sur les théories de rapports internationaux comme point de départ, *Karen Mingst* délimite trois catégories de la formation d'organisations internationales.

Le fédéralisme renvoie aux idées et concepts de la philosophie des Lumières, tels qu'énoncés par exemple dans l'ouvrage de *Kant*, « Vers la paix perpétuelle ». Le point essentiel de cette théorie est que les guerres peuvent être attribuées aux États souverains, dont chacun possède des capacités militaires propres, ce qui implique que la paix durable pourrait s'installer si les États renonçaient à une partie de leur souveraineté.

Les partisans du courant de **fonctionnalisme**, eux, soutiennent que la cause primordiale de la guerre est la présence de la précarité économique et de l'indigence, problèmes que les États sont pourtant incapables de résoudre. Ces problèmes devraient donc être abordés, en vue de solutions propres, par des experts qui, du fait qu'ils ne sont pas liés à un État, chercheraient à promouvoir les intérêts de la communauté toute entière. Cette théorie a fortement marqué, au début des années 1950, les fondateurs des institutions précurseurs de l'Union européenne, tel *Jean Monnet*.

Selon **la théorie des biens communs**, la décision raisonnable prise par l'individu mène souvent à une situation où, quoique l'individu puisse jouir d'avantages à court terme, sa décision sera pourtant désavantageuse pour la communauté. Les conséquences désavantageuses pour la communauté, à leur tour, auront des conséquences après un certain temps sur l'individu, qui se trouvera, à long terme, dans une situation plus défavorable suite à la dégradation de l'état de la communauté ou de celui des biens communs. L'exemple le plus éclatant en est la poursuite de la production nuisible à l'environnement, qui crée des bénéfices économiques à court terme, mais des dommages environnementaux à long terme, avec des répercussions sur la personne responsable de la décision prise. La coopération internationale trouve donc sa raison d'être dans la gestion bien réfléchie des biens communs.

⁴ La question des privilèges et immunités n'est pas seulement intéressante pour les responsables de l'organisation, mais par exemple en ce qui concerne les soldats, les Casques bleus agissant au nom de l'organisation. Voir par exemple HÅRS 2018b, 71-90. ; Hårs 2017, 533-541.

La création d'organisations internationales s'explique toujours par le fait que les États reconnaissent qu'il y a certains objectifs qu'ils peuvent atteindre plus facilement, plus rapidement et plus efficacement s'ils joignent leurs efforts. Les courants de pensée idéalistes, comme le libéralisme, soutiennent que l'existence des organisations internationales est fondamentale pour le fonctionnement de l'ordre mondial, tandis que selon les théories réalistes, ces organisations ne jouent qu'un rôle marginal dans les rapports internationaux. Les théories plus récentes, elles, proposent que la complexité du monde contemporain et les enjeux globaux qui en découlent rendent absolument nécessaire la coopération entre les États.

L'importance des organisations internationales se manifeste dans la plateforme et le cadre fixé qu'elles fournissent aux États pour leur coopération, tout en renforçant la disposition de ces derniers à la coopération, et tout en leur permettant un échange d'informations plus efficace et plus étendu. Les organisations aident à régler les différends, peuvent offrir une expertise pour des questions auxquelles un État tout seul ne serait pas capable de répondre. Les organisations internationales prennent souvent l'initiative pour lancer un acte législatif à l'échelle internationale, en assumant le rôle coordinateur, et dans une certaine mesure elles sont aussi capables d'en contrôler le respect. L'étendue du contrôle dépend bien sûr des compétences attribuées à l'organisation. Par exemple le Conseil de sécurité de l'ONU est doté de larges pouvoirs de sanction, tandis que les autres organes de l'ONU ne peuvent que formuler des recommandations et des propositions, ou adopter des déclarations d'objection à caractère politique, mais sans effet juridique contraignant.

QUESTION DE CONTRÔLE DES CONNAISSANCES

1. Définir la notion de l'organisation internationale
2. Énumérer les caractéristiques de la personnalité juridique d'une organisation internationale
3. Énumérer les trois organes principaux typiques des organisations internationales
4. Que veut dire « l'accord de siège » ?
5. Que signifie le fait qu'une organisation est semi-ouverte ou semi-fermée ?
6. Quel est le rôle des organisations internationales dans les relations internationales ?